Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3475**

15. Wahlperiode 30. 06. 2004

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (17. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 15/1498 –

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (… HRGÄndG)

A. Problem

Die Initianten des Gesetzentwurfs verfolgen mit der beabsichtigten Neuordnung der Hochschulzulassung das Ziel, einerseits das Auswahlrecht der Hochschulen zu stärken, andererseits soll es den qualifiziertesten Bewerberinnen und Bewerbern ermöglicht werden, die gewünschte Hochschule auszuwählen.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf – Drucksache 15/1498 – mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 (Änderung des Hochschulrahmengesetzes) wird wie folgt geändert:

1. Die Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

   ‚3. § 31 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

   „(3) Reicht in einem nach Absatz 1 einbezogenen Studiengang die Gesamtzahl der Studienplätze nicht zur Zulassung aller Bewerberinnen und Bewerber aus, so findet unter den Bewerberinnen und Bewerbern eine Auswahl nach Maßgabe der §§ 32 bis 35 statt (Auswahlverfahren); die danach ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber werden in den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 3 von der Hochschule zugelassen. Im Übrigen werden sie den einzelnen Hochschulen möglichst nach ihren Ortswünschen und, soweit notwendig, in den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 1 vor allem nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium, in allen anderen Fällen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen zugewiesen.“‘

2. Die Nummer 4 wird wie folgt geändert:

   a) Nach dem Buchstaben a wird folgender Buchstabe a1 eingefügt:

   ‚a1) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

   „Bei den Bewerbungen für diese Studienplätze dürfen nach näherer Maßgabe des Landesrechts mindestens sechs Ortswünsche in einer Rangliste angegeben werden.“‘

   b) Der Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

   ‚b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

   „(3) Die verbleibenden Studienplätze werden vergeben

   1. zu einem Fünftel der Studienplätze an jeder Hochschule durch die Zentralstelle nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium. Qualifikationsgrade, die nur geringfügig voneinander abweichen, können als ranggleich behandelt werden. Die Länder tragen dafür Sorge, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind. Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerberinnen und -bewerber Landesquoten gebildet. Die Quote eines Landes bemisst sich zu einem Drittel nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Bewerberinnen und Bewerber für den betreffenden Studiengang (Bewerberanteil) und zu zwei Dritteln nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Achtzehn- bis unter Einundzwanzigjährigen (Bevölkerungsanteil); für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden die sich danach ergebenden Quoten um drei Zehntel erhöht. Bei der Berechnung des Bewerberanteils werden nur Personen berücksichtigt, die eine Hochschulzugangsberechtigung besitzen, die von allen Ländern gegenseitig anerkannt ist;

2. zu einem Fünftel der Studienplätze nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang nach § 27 (Wartezeit). Zeiten eines Studiums an einer Hochschule werden auf die Wartezeit nicht angerechnet; dies gilt erstmals für Studienzeiten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes;

3. im Übrigen von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens. Die jeweilige Hochschule vergibt die Studienplätze in diesem Verfahren nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere

   a) nach dem Grad der Qualifikation nach § 27,

   b) nach gewichteten Einzelnoten der Qualifikation nach § 27, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,

   c) nach dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,

   d) nach der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit,

   e) nach dem Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs mit den Bewerberinnen und Bewerbern, das Aufschluss über die Motivation der Bewerberin oder des Bewerbers und über die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen über die Anforderungen des Studiums dienen soll,

   f) aufgrund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e.

   Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden. Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Auswahlverfahren kann begrenzt werden. In diesem Fall entscheidet die Hochschule über die Teilnahme nach einem der in Satz 2 Buchstabe a bis d genannten Maßstäbe, nach dem Grad der Ortspräferenz oder nach einer Verbindung dieser Maßstäbe. Bewerberinnen und Bewerber, die nach Nummer 1 oder 2 ausgewählt wurden, nehmen am Auswahlverfahren nicht teil.“ ‘

c) Der Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

   ‚c) In Absatz 4 wird die Angabe „Buchstabe a“ gestrichen.‘

3. Die Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

   ‚7. § 35 zweiter Halbsatz wird wie folgt gefasst:

   „§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 4 bis 6 bleibt unberührt.“ ‘

4. Die Nummer 8 wird wie folgt gefasst:

   ‚8. § 72 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 wird nach Satz 8 folgender Satz eingefügt:

   „Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Siebten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom … [einfügen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Änderungsgesetzes] sind den Vorschriften des Artikels 1 dieses Gesetzes entsprechende Landesgesetze zu erlassen.“

b) Der Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Erstmals für Zulassungen zum Wintersemester 2005/2006, längstens jedoch bis zum Inkrafttreten des Landesrechts nach Satz 1, sind die Vorschriften der Artikel 7 bis 16 des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 24. Juni 1999 nach Maßgabe des § 30 Abs. 3, des § 31 Abs. 3, des § 32 Abs. 3 und 4, des § 34 und des § 35 in der ab … [einfügen: Datum des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes] geltenden Fassung anzuwenden."

bb) Die Sätze 3 und 6 werden gestrichen.

cc) Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden Sätze 3 und 4.

dd) In dem neuen Satz 4 wird die Zahl „4" durch die Zahl „3" ersetzt.'

Berlin, den 30. Juni 2004

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ulrike Flach
Vorsitzende und Berichterstatterin

Ute Berg
Berichterstatterin

Thomas Rachel
Berichterstatterin

Grietje Bettin
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ute Berg, Thomas Rachel, Grietje Bettin und Ulrike Flach

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1498 in seiner 69. Sitzung am 23. Oktober 2003 in erster Lesung beraten und an den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Nach dem Gesetzentwurf soll bei den in das zentrale Vergabeverfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) einbezogenen Studiengängen das Auswahlverfahren nach zwei Modellen ausgestaltet werden. Die Anwendung der jeweiligen Modelle in den Ländern entscheiden diese für sich.

Nach Modell 1 erhalten die Länder im Wesentlichen die Möglichkeit, vorab 50 Prozent der Gesamtzahl der Studienplätze durch die Hochschulen vergeben zu lassen während die ZVS 25 Prozent der verbleibenden Plätze nach den Ortswünschen der „Abiturbesten“ sowie die danach verbleibenden Studienplätze nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung (HZB) und der Wartezeit vergibt.

Nach Modell 2 werden von der ZVS 25 Prozent der Studienplätze an die „Abiturbesten“ entsprechend ihren Ortswünschen vergeben und 25 Prozent durch die Hochschulen; die verbleibenden Studienplätze wiederum durch die ZVS nach der Durchschnittsnote der HZB und der Wartezeit.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der mitberatende Ausschuss hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, das Gesetz in geänderter Fassung anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und -ergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Allgemeines

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat am 22. März 2004 eine öffentliche Anhörung zu den Arbeitsbedingungen an deutschen Hochschulen durchgeführt. Er hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 30. Juni 2004 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs – Drucksache 15/1498 – in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Von Seiten der **Fraktion der SPD** wird vor allem begrüßt, dass es möglich war, einen Kompromiss für eine Regelung zu erzielen, die nach vorne weist. Man habe bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs darauf hingewiesen, dass vor einer endgültigen Entscheidung die Empfehlungen des Wissenschaftsrats vorliegen sollten. Nachdem diese Empfehlungen vorliegen sei klar, dass es erhebliche Defizite beim Übergang von der Schule zur Hochschule gäbe. Ziel müsse es jetzt sein, diese Defizite zu beheben. Die Defizite würden sich im Wesentlichen wie folgt darstellen: Über die Hälfte der Studienanfänger war zu Studienbeginn nicht ausreichend über Studienfach und Hochschule informiert. Beinahe die Hälfte der Studierenden wählte die Hochschule nach studienfachfremden Kriterien aus. Die Studien- und die Berufsberatung sind zu wenig integriert. Die Schulabschlussnoten sind nur begrenzt vergleichbar und hinsichtlich des Leistungsniveaus nur beschränkt transparent. Zwei Ziele seien in diesem Zusammenhang anzustreben. Zum einen müssten die Studierwilligen weit mehr als bisher ein Studium aufnehmen, das ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht; dazu müsse auch der Hochschulzugang mit beitragen, sodass die Studienabbruchquoten gesenkt werden. Zum anderen müsse der Hochschulzugang als ein Mittel zur Förderung der Profilbildung und des Wettbewerbs der Hochschulen genutzt werden. Während im Gesetzentwurf beide Ziele gleichwertig nebeneinander ständen, solle mit dem Änderungsantrag eine Mischung erreicht werden. Zunächst sollen 20 Prozent der Abiturbesten ihre Hochschule wählen können; 20 Prozent der Plätze sollen nach der Wartezeit vergeben werden, und 60 Prozent sollen in das Auswahlverfahren der Hochschulen gelangen. Von besonderer Bedeutung sei in der Diskussion gewesen, dass das Prinzip der Eignung stärker in das Auswahlverfahren einbezogen werden sollte. Zwar gäbe eine Schulabschlussnote Auskunft über eine Eignung; es könnten aber auch Studierfähigkeitstests Auskunft über die Eignung geben. Man sei nicht gegen Eignungstests, aber gegen Eignungstests im Verfahren eines Auswahlgesprächs. Hinsichtlich des Zeitrahmens für die Umsetzung der Zugangsregelung sei dies zwar letztlich eine Sache der Länder, aber man hoffe, dass die Umsetzung zu einem frühen Zeitpunkt geschehen könne.

Von Seiten der **Fraktion der CDU/CSU** wird unterstrichen, dass es im Vergleich zu der ersten Lesung im Plenum ein Umdenken seitens der Koalition gegeben habe, das nun ein gewisses Auswahlrecht der Hochschulen ermögliche. Die Fraktion hätte sich allerdings sehr viel weitergehende Regelungen vorstellen können, als das, worauf sich die Bundesländer und die Bundesregierung jetzt haben einigen können. Die CDU/CSU-Fraktion trete weiterhin für ein möglichst umfassendes Auswahlrecht für die Hochschulen ein; auch das Ziel, die ZVS überflüssig zu machen oder in eine Dienstleistungsagentur umzuwandeln, werde weiterhin verfolgt. Der vorliegende Änderungsantrag werde aber unterstützt, weil er einen richtigen Schritt in die richtige Richtung darstelle. Bei den sehr viel weitergehenden Vorstellungen der Fraktion gehe es vor allem um das Auswahlrecht für die Hochschulen. Die Frage der Feststellung von Studieneignung und -motivation könne nicht nur durch ein Gespräch festgestellt

werden, sondern es gehe um entsprechende Kenntnisse, Fertigkeiten und Eignungen.

Von Seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wird betont, dass die ursprünglich vorgesehenen zwei unterschiedlichen Auswahlmodelle zu Problemen geführt hätten. Im Sinne des Grundgesetzgebotes der Chancengleichheit sei es daher sinnvoll gewesen, zu einer einheitlichen Regelung zu kommen. Durch den Änderungsantrag werden auf der einen Seite die Rechte der Studierenden gestärkt, während auf der anderen Seite die Hochschulrechte gestärkt werden, indem die besten Abiturienten den ersten Zugriff haben, die Hochschulen wiederum den größten Teil der übrigen Studienplätze nach eigenem Ermessen vergeben können. Es sei richtig, die Wartezeitregelung zu erhalten. Dies resultiere zum einen aus der Freiheit der Berufswahl; zum anderen könne dadurch auch die Bedeutung der Abiturnote ein wenig relativiert werden. Kritisch werde das Problem eines eventuell unabsehbaren Kostenaufwands für die Studienplatzbewerberinnen und -bewerber innerhalb des Auswahlverfahrens gesehen. Für Benachteiligte müsse eine Regelung gefunden werden, damit nicht schon eine Selektion allein durch die Teilnahme an den Auswahlgesprächen stattfinde. Mit dem Auswahlrecht der Hochschulen werde ein fundamental neues Verfahren in Gang gesetzt. Diese Selbstauswahl sollte nach Maßgabe bundesweiter transparenter Standards erfolgen, die von den Hochschulen festzulegen sind. Das Selbstauswahlrecht müsse dabei einer externen Evaluation unterliegen, um die absolut notwendige Transparenz des Verfahrens zu erreichen. Nach Untersuchungen könne durchaus die Gefahr bestehen, dass Professoren die Bewerber nach der eigenen bürgerlichen Herkunft bewerten. Weiterhin müsse die Rolle der Abiturnote im Selbstauswahlrecht der Hochschulen durch zielgenauere Kriterien ergänzt werden. Individuelle Kriterien seien für den reformierten Hochschulzugang verstärkt in Betracht zu ziehen. Als Beispiel seien außerschulisches Engagement und Praxiserfahrung zu nennen.

Von Seiten der **Fraktion der FDP** wird insbesondere festgehalten, dass sich auf Seiten der Länder eine deutliche Bewegung gezeigt habe. Dennoch entspreche auch die Änderung des Gesetzentwurfs nicht den Grundüberzeugungen der Fraktion. Es müsse kurzfristig eine Auflösung der ZVS erreicht werden; allenfalls könne die ZVS noch die Rolle einer Serviceagentur spielen. Das Ziel der Fraktion sei die selbständig agierende Hochschule. Deshalb sei es mit den Grundüberzeugungen der Fraktion nicht vereinbar, den Hochschulen das Auswahlverfahren selbst von der Bundesebene her vorzugeben. Entscheidend sei, dass die Hochschulen selbst entscheiden und bestimmen, wie sie ihre Studenten auswählen. Da nach den Vorlagen die Autonomie der Hochschulen gegenüber den Gesetzesvorgaben zurückstehen soll, könne die FDP-Fraktion den Vorlagen nicht zustimmen. Da es sich aber wenigstens um geringe Verbesserungen handele, werde die Fraktion sich der Stimme enthalten.

2. Begründungen

Wegen der Begründung des Gesetzentwurfs wird auf Drucksache 15/1498 verwiesen. Soweit der Ausschuss Änderungen empfiehlt, sind die Begründungen dazu im Folgenden aufgeführt:

A. Allgemeiner Teil

Zu Nummer 1 (§ 31 Abs. 3)

Die Neufassung dient im Wesentlichen der besseren Lesbarkeit der Regelung, die sich inhaltlich – unter Berücksichtigung von Ziffer 4 der Stellungnahme der Bundesregierung (vgl. Drucksache 15/1498, S. 11) – an dem Regelungsvorschlag des Bundesrates orientiert.

Zu Nummer 2 (§ 32)

Der Wissenschaftsrat hat im Kontext seiner am 30. Januar 2004 beschlossenen „Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs“ Situation und Verläufe des Übergangs von der Schule zur Hochschule in Deutschland analysiert und erhebliche Defizite festgestellt:

- Weit über die Hälfte der Studienanfänger ist zu Studienbeginn nicht hinreichend über Studienfach und Hochschule informiert, beinahe die Hälfte wählt die Hochschule nach studienfachfremden Kriterien wie z. B. der Nähe zum Heimatort.
- Studien- und Berufsberatung sind zu wenig integriert, Beratungsleistungen von Schule, Hochschule und Arbeitsämtern erzielen nicht den gewünschten Nutzen.
- Schulabschlussnoten sind nur begrenzt vergleichbar und mit Blick auf Leistungsniveaus nur eingeschränkt transparent. Zudem haben viele Studienanfänger Vorbildungsdefizite mit Bezug auf das jeweils gewählte Hochschulstudium.
- Das gegenwärtige System der Hochschulzulassung gewährleistet nicht in allen Fällen, dass die Eignungsprofile von Studienbewerbern optimal mit den Anforderungen der Studiengänge abgeglichen werden. Es erlaubt den Hochschulen zudem nur sehr eingeschränkt, den Hochschulzugang zur Profilbildung zu nutzen.
- Die Informationen, die die Hochschulen über die von ihnen angebotenen Studiengänge zur Verfügung stellen, und die Orientierung, die sie Studienanfängern in den ersten Semestern geben, sind vielfach stark verbesserungsbedürftig.

Diese Defizite tragen dazu bei, dass sich Anpassungsprozesse in den ersten Semestern unnötig verschärfen. Fast ein Viertel der Studierenden bricht das Studium ohne einen Hochschulabschluss endgültig ab, ein größerer Teil davon noch in höheren Semestern. Ein weiteres Viertel bricht den zunächst gewählten Studiengang ab und setzt das Studium in einer anderen Fächergruppe, d. h. in der Regel ohne Anrechnung von zuvor erbrachten Studienleistungen, fort. Dies ist nach Auffassung des Wissenschaftsrates nicht hinnehmbar. Eine Reform des Hochschulzugangs in Deutschland muss sich deshalb an folgenden Zielen orientieren:

1. Studierwillige müssen weit mehr als bisher ein Studium aufnehmen, das ihren Fähigkeiten und Neigungen in besonderem Maße entspricht, und dieses Studium erfolgreich abschließen. Der Hochschulzugang muss auch dazu beitragen, dass die hohen Studienabbruchquoten in Deutschland, insbesondere späte Studienabbrüche, verringert werden.

2. So viele für ein Studium befähigte Schulabgänger wie möglich müssen auch ein Studium aufnehmen.

3. Der Hochschulzugang muss als ein Mittel zur Förderung von Profilbildung und Wettbewerb der Hochschulen genutzt werden können.

Vor diesem Hintergrund spricht der Wissenschaftsrat folgende Empfehlungen aus:

Schulausbildung

- Studien- und Berufsberatung in der Schule sind auszuweiten, weit stärker zu integrieren und zu professionalisieren. Schule, Hochschule und Arbeitsverwaltung müssen hierzu weit intensiver kooperieren und gemeinsame Beratungsangebote entwickeln. An Schulen ist die Funktion eines Studien- und Berufsberaters durchgängig zu etablieren, Studien- und Berufsvorbereitung müssen obligatorische Bestandteile der schulischen Ausbildung werden.

- Die Schulabschlussnote, insbesondere das Abitur, ist für eine optimale Bewerberauswahl unverzichtbar, ihre Qualität und Bedeutung sind daher nachhaltig zu stärken. Schulabschlüsse müssen deshalb in Bezug auf das nachgewiesene Qualifikationsprofil transparenter, vergleichbar und besser mit den allgemeinen Anforderungen eines Studiums abgestimmt werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt, die schulfachliche Angebotsstruktur durch eine klare Gewichtung der Lerninhalte und eine Begrenzung der Spezialisierung zu standardisieren und zusätzlich ein durchgängiges Basisfach Naturwissenschaften einzuführen. Er spricht sich zudem dafür aus, durch landesweite Zentralabiture oder andere Verfahren zur Sicherung angemessener einheitlicher und anerkannter Anforderungen und durch länderübergreifende Bildungsstandards die Vergleichbarkeit von Schulabschlüssen wesentlich zu verbessern.

Hochschulzulassung

- Die Hochschulen müssen künftig aktiver an der Zulassung mitwirken. Dies trägt zu ihrer Profilbildung bei und ermöglicht es, die Qualifikationsprofile von Studienbewerbern bereits vor Studienaufnahme besser mit den Anforderungen einzelner Studiengänge abzustimmen.

- Bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge:

  Der Wissenschaftsrat empfiehlt, den Hochschulen unter folgenden Voraussetzungen die Möglichkeit zu geben, Auswahlverfahren für alle ihre Studienplätze durchzuführen: Zum einen muss die Schulabschlussnote eine herausragende Rolle erhalten; zum anderen müssen Validität und Verlässlichkeit ergänzender eignungsdiagnostischer Instrumente nachgewiesen sein, falls die Hochschulen solche anwenden. Eine auf das notwendige Maß beschränkte Verfahrenskoordination sollte weiterhin durch eine zentrale Einrichtung sichergestellt werden.

  Zusätzlich bekräftigt der Wissenschaftsrat nachdrücklich seine Empfehlung, die Bestimmungen zur Kapazitätsberechnung (KapVO) durch ein System zu ersetzen, das die Aufgaben- und Leistungsprofile der einzelnen Hochschulen berücksichtigt.

- Nicht zulassungsbeschränkte Studiengänge:

  Die Hochschulen sollten die Passung von Eingangsqualifikationen und Studienanforderungen noch vor Studienaufnahme dadurch verbessern können, dass sie Eignungsfeststellungsverfahren zu Beratungszwecken durchführen.

- Orientierungsphase:

  Es ist unabdingbar, dass die Hochschulen Studierenden in den ersten Semestern ein weit höheres Maß an Orientierung geben, als dies bisher der Fall ist. Der Wissenschaftsrat empfiehlt deshalb, das erste Studienjahr als fachwissenschaftliche Orientierungsphase auszugestalten. Hierzu gehören eine vertiefte Fachstudienberatung, Mentoring- und Tutoringsysteme, eine starke Strukturierung der Studiencurricula und eine Entscheidung über den Verbleib im Studiengang nach einem Studienjahr.

Der Wissenschaftsrat fordert alle betroffenen Akteure auf, in einer gemeinsamen Kraftanstrengung die Situation des Hochschulzugangs in Deutschland maßgeblich zu verbessern, damit künftig so viele für ein Studium Befähigte wie möglich ein Studium aufnehmen und dieses Studium auch erfolgreich und in überschaubarem Zeitrahmen abschließen.

Die Hochschulen haben sich vielfach dafür ausgesprochen, die Auswahl der Bewerber von der ZVS auf die Hochschulebene zu verlagern. Dieses Anliegen hatte der Bundesgesetzgeber bereits 1998 mit der 4. HRG-Novelle aufgegriffen und in einem ersten Schritt ein Auswahlverfahren der Hochschule für bis zu 24 Prozent der Studienplätze ermöglicht. Von den eingeräumten Auswahlrechten, die die Länder zunächst auf 20 Prozent der Studienplätze begrenzt hatten, haben die Hochschulen in der Folgezeit jedoch nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht.

Zum Wintersemester 2002/2003 wurde der Anteil der Studienplätze, die über das Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben werden, auf 24 Prozent erhöht. Im Auswahlverfahren werden die Studienplätze seither im Verhältnis von 51 zu 25 zu 24 nach dem Grad der Qualifikation, der Wartezeit und nach dem Ergebnis des Auswahlverfahrens der Hochschulen vergeben (vorher 55 zu 25 zu 20). Auch diese Erhöhung hat jedoch nicht zu einer positiven Reaktion geführt. Der Anteil der Hochschulen, die ein Auswahlverfahren durchführen, ist sogar weiter leicht gesunken.

Hochschulinterne Auswahlverfahren mit Tests und Bewerbergesprächen in verantwortlicher Weise und rechtzeitig durchzuführen, erfordert einen erheblichen Arbeitseinsatz der Hochschulverwaltungen und der Fachbereiche. Hierzu sind die meisten Fachbereiche, denen die Möglichkeit eigener Auswahlverfahren eröffnet wurde, bisher nicht bereit gewesen. Sie haben die Auswahl statt dessen nach der Abiturdurchschnittsnote vorgenommen und dabei vielfach von dem Angebot der ZVS Gebrauch gemacht, dies als Dienstleistung für die Hochschulen zu erledigen.

Der Eindruck, Hochschulen seien nicht wirklich an der Auswahl der Studienbewerber interessiert oder dazu nicht fähig, ist gleichwohl nur begrenzt zutreffend. Die Zurückhaltung resultiert primär daraus, dass die Hochschulen den mit Auswahlverfahren verbundenen Aufwand unter den derzeitigen Voraussetzungen nicht als sinnvoll ansehen, insbesondere weil im Auswahlverfahren der Hochschulen abgelehnte Be-

werber zu einem großen Teil über andere Quoten doch zugelassen werden.

Dass die Hochschulen bisher von Auswahlrechten kaum Gebrauch gemacht haben, liegt ganz wesentlich auch daran, dass die staatliche Hochschulfinanzierung zum allergrößten Teil immer noch leistungsunabhängig erfolgt, obwohl die Länder seit 1998 durch § 5 HRG aufgerufen sind, die Hochschulfinanzierung leistungsorientiert auszugestalten. Hohe Abbruch- und Fachwechslerquoten haben für die Hochschulen keine oder kaum finanzielle Nachteile. Die Leistungsorientierung der Hochschulfinanzierung soll jedoch nach den Erklärungen der Länder in Zukunft deutlich ausgebaut werden.

Mit der vorliegenden Reform der Hochschulzulassung soll

- die Bewerberauswahl in bundesweit zulassungsbegrenzten Studiengängen in wesentlich größerem Umfang als bisher auf die Hochschulen übertragen,
- die von den Hochschulen kritisierte Zulassung von im Auswahlverfahren der Hochschulen nicht erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerbern aufgrund von nachgelagerten Quoten ausgeschlossen und
- das Auswahlverfahren entsprechend den Empfehlungen des Wissenschaftsrates neu gestaltet

werden.

Die primäre Auswirkung dieser Reform liegt nicht in einem Abweichen von bisher angewandten Auswahlkriterien, sondern in der weitgehenden Verlagerung der Auswahlentscheidung von der Bundesebene auf die Hochschulebene. Je nach Bewerbernachfrage an den einzelnen Hochschulen werden unterschiedliche Anforderungen von den Bewerberinnen und Bewerbern zu erfüllen sein. Hierdurch wird ein Wettbewerb der Hochschulen um Studierende ermöglicht. Dieser Wettbewerb existiert bisher nur bei den Studiengängen mit örtlichem Numerus clausus (NC). Dieser Wettbewerbseffekt ergibt sich unabhängig davon, welche Auswahlkriterien zur Anwendung kommen, also auch bei einer Bewerberauswahl, die nach der Entscheidung der Hochschule nur nach der Abiturdurchschnittsnote erfolgt.

Durch die grundsätzliche Verlagerung der Auswahlentscheidung auf die Hochschulen wird es darüber hinaus allen Fachbereichen, die dies wollen, ermöglicht, differenziertere Auswahlverfahren mit Tests, Notengewichtung und Auswahlgesprächen anzuwenden, wie dies in Einzelfällen schon heute mit Erfolg praktiziert wird.

Die Verlagerung der Auswahlentscheidung von der Bundesebene auf die Hochschulebene für den größten Teil der zu vergebenden Studienplätze ist darüber hinaus notwendig, weil dem Gesetzentwurf der Länder entsprechend in Zukunft auf das Besondere Auswahlverfahren nach § 33 HRG verzichtet werden soll. In diesem Verfahren werden als obligatorische Kriterien neben der Abiturdurchschnittsnote und der Wartezeit zusätzlich die Ergebnisse eines Tests und von Auswahlgesprächen angewandt. Hierdurch werden Bewerbern, die nach den Kriterien Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit nicht zugelassen worden wären, zusätzliche Zulassungschancen eröffnet.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht eine Vergabe der Studienplätze allein nach den auf Bundesebene angewandten Kriterien Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit bei sehr großem Bewerberüberhang nicht aus. In diesen Fällen käme es zu Grenznoten im 1er-Bereich und zu Wartezeiten, die länger sind als die Regelstudienzeit des betreffenden Studienganges. Bewerber mit 2er-Abitur, die sich derartig lange Wartezeiten nicht leisten können, wären damit dauerhaft von dem betreffenden Studium ausgeschlossen. Eine solche Situation besteht gegenwärtig bereits im Studiengang Psychologie. Die Zulassungsgrenzen lagen bei der Vergabe

- zum Wintersemester 2003/2004 nach der Wartezeit bei 10 Semestern und nach der Abiturdurchschnittsnote – je nach Land des Erwerbs des Abiturs – zwischen 1,5 (Landesquoten Sachsen-Anhalt und Thüringen) und 2,1 (Landesquote Berlin),
- zum Sommersemester 2004 nach der Wartezeit bei 16 Semestern und nach der Abiturdurchschnittsnote zwischen 1,4 (Landesquote Hamburg) und 2,0 (Landesquote Saarland).

Ein Verzicht auf das Besondere Auswahlverfahren ist daher nur möglich, wenn die für Fälle eines großen Bewerberüberhangs notwendige Chancenvermehrung in dem neuen Auswahlverfahren nach § 32 HRG erfolgt. Dies geschieht zum einen durch die Anwendung des obligatorischen Auswahlkriteriums Durchschnittsnote für den größten Teil der Studienplätze auf der Hochschulebene. Dadurch haben Bewerber ohne 1er-Abitur und lange Wartezeit die Chance, durch die Wahl eines weniger nachgefragten Standortes ihre Zulassungschancen zu verbessern, da die Grenznoten für die Bewerberauswahl dort deutlich günstiger sein werden als an den überdurchschnittlich nachgefragten Standorten. Zum anderen werden die Hochschulen die ihnen im Rahmen des Hochschulauswahlverfahrens gebotenen Möglichkeiten, neben Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit weitere Auswahlkriterien anwenden zu können, in weit größerem Maße nutzen, als dies bisher der Fall war. Zudem haben die Landesgesetzgeber die Möglichkeit, hier erforderliche Vorgaben zur Gewährleistung hinreichender Bewerbungschancen zu treffen.

Das vom Wissenschaftsrat betonte Reformziel, durch eine aktivere Mitwirkung der Hochschulen bei der Zulassung zum Studium die Qualifikationsprofile von Studienbewerbern bereits vor Studienaufnahme besser mit den Anforderungen einzelner Studiengänge abzustimmen und durch eine verbesserte Bewerberauswahl die hohen Studienabbruchquoten in Deutschland, insbesondere späte Studienabbrüche, zu verringern, kann mit den zwei Modellen in dem Gesetzentwurf der Länder nicht erreicht werden:

Von den von gegenwärtig 24 Prozent auf 25 bis 50 Prozent der Studienplätze erweiterten Auswahlrechten würden die Hochschulen unverändert kaum Gebrauch machen, weil ihre wesentlichen Kritikpunkte nicht ausgeräumt würden:

- Die Auswahlrechte sind nur für einen sehr begrenzten Teil der Bewerber und der Studienplätze vorgesehen.
- Im Auswahlverfahren der Hochschulen abgelehnte Bewerber werden über andere Quoten (Abiturbestenquote und ZVS-Abitur-Quote im Modell mit nachgelagerter Abiturbestenquote, ZVS-Abitur-Quote im Modell mit vorgelagerter Abiturbestenquote) zum großen Teil doch zugelassen.

Der Aufwand für Auswahlverfahren wird daher von den Hochschulen unter diesen Voraussetzungen nicht als sinnvoll angesehen. Auch die Hochschulrektorenkonferenz lehnt zwei unterschiedliche Modelle für die Studienzulassung ab und hält eine deutlich höhere Hochschulauswahlquote für erforderlich.

Der Gesetzentwurf der Länder würde zudem zu einer erheblichen Komplizierung des Verfahrens führen:

- Das Zulassungsverfahren ist in der Zeit bis zum 1. Oktober des Jahres zwar durchführbar, würde aber gegenüber dem geltenden Verfahren erheblich komplizierter.
- Ein Teil der Bewerber würde zunächst von der Hochschule der 2. Präferenz eine Zulassung erhalten und sich dort innerhalb der vorgesehenen Frist einschreiben müssen. Im weiteren Verfahren könnte es dann aber zur Zulassung an der Hochschule der 1. Präferenz kommen. Wollte er diese Zulassung wahrnehmen, müsste sich der Bewerber exmatrikulieren und ein zweites Mal einschreiben. Ob der Bewerber die an der ersten Hochschule gezahlten Einschreibgebühren und den Sozialbeitrag in allen Ländern zurückerhielte, wäre nicht sicher.
- Die zwei Modelle der Länder sollen zudem nicht bundeseinheitlich ausgestaltet werden. Vielmehr sollen 16 unterschiedliche Landesregelungen über Auswahlkriterien, Quotengrößen, Teilquoten, Quotenreihenfolgen und Vorselektionskriterien zugelassen werden. Insbesondere eine fehlende bundesrechtliche Festlegung der infrage kommenden Auswahlkriterien würde zu einem für die Studienbewerber undurchschaubaren Verfahren führen. Dies ist nicht hinnehmbar und angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bundesweit zulassungsbegrenzten Studiengängen und der dort im Hinblick auf die Chancengleichheit der Bewerber geforderten Transparenz des Vergabeverfahrens „möglichst unter Anwendung einheitlicher Auswahlkriterien“ auch verfassungsrechtlich bedenklich.
- Die Bewerber sollen sich nach den Vorstellungen der Länder nur für zwei Hochschulen bewerben dürfen. Hierzu müssen sie das Verfahren verstehen, um beurteilen zu können, wo eine Bewerbung Aussicht auf Erfolg hat. Ist das Verständnis durch ein kompliziertes Verfahren mit einer Vielzahl von Zulassungskriterien erschwert und gleichzeitig die Zahl der Bewerbungsmöglichkeiten auf nur zwei beschränkt, greift dies in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise in die Chancengleichheit der Bewerber ein (BVerfGE 33, 303, 357).
- Es ist zweifelhaft, ob dieses Verfahren und seine Vergabeergebnisse den Bewerbern vermittelt werden können.

B. Besonderer Teil

§ 32 Abs. 1

Soweit dies aus Gründen der Praktikabilität des Verfahrens erforderlich ist, soll die Zahl der möglichen Ortswünsche begrenzt werden können. Das Landesrecht kann eine solche Begrenzung auch für einzelne Quoten vorsehen, etwa für das Hochschulauswahlverfahren. Bewerberinnen und Bewerber sollen aber mindestens sechs Ortswünsche in einer Rangfolge angeben können. Dies orientiert sich an dem englischen Bewerbungssystem. Eine Begrenzung auf weniger Ortswünsche würde den Bewerberinnen und Bewerbern die Prognoseentscheidung, wo sie ihren Bewerbungen Aussicht auf Erfolg beimessen, zu sehr erschweren.

§ 32 Abs. 3

Nach Abzug der Sonderquoten werden 20 Prozent der Studienplätze, die an den einzelnen Hochschulen in dem betreffenden Studiengang vorhanden sind, an die auf Bundesebene Abiturbesten sowie weitere 20 Prozent der Studienplätze nach der Wartezeit vergeben. Die verbleibenden Studienplätze werden auf Hochschulebene nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens der Hochschule vergeben.

Im Auswahlverfahren (Nummer 3) werden die Studienplätze insbesondere nach den folgenden Kriterien vergeben:

- Grad der Qualifikation nach § 27 (Durchschnittsnote des Schulabschlusses),
- gewichtete Einzelnoten des Schulabschlusses, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,
- Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,
- Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit oder
- Ergebnis eines Auswahlgespräches, das Aufschluss über die Motivation und die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen dienen soll,
- eine Kombination dieser Maßstäbe.

Das Landesrecht kann weitere Kriterien wie z. B. außerschulische Aktivitäten vorsehen und den Hochschulen nähere Vorgaben für das Auswahlverfahren machen, z. B. die obligatorische Anwendung von weiteren Kriterien neben der Abiturdurchschnittsnote vorsehen. Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens kann auch ganz in die Hand der Hochschulen gelegt werden.

Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden. Die Schulabschlussnote muss also zum einen zwingend berücksichtigt werden, während die übrigen Kriterien, soweit keine andere landesrechtliche Regelung erfolgt, fakultativ anwendbar sind. Zum anderen muss bei Anwendung eines oder mehrerer anderer Kriterien neben der Durchschnittsnote dieser ein erhebliches Gewicht bei der Auswahlentscheidung zukommen. Die für die Zulassungsentscheidung notwendige Reihung der Bewerber kann zum Beispiel zu 60 Prozent nach dem Notendurchschnitt und zu 40 Prozent nach einem Testergebnis oder zu 40 Prozent nach dem Notendurchschnitt, zu 30 Prozent nach einem Testergebnis und zu 30 Prozent nach dem Ergebnis eines Auswahlgespräches erfolgen.

Das Auswahlgespräch soll Aufschluss über die Motivation und die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen dienen. Sein Zweck ist demgegenüber nicht die Feststellung der allgemeinen oder der fachspezifischen Studierfähigkeit. Ein in der Regel 30-minütiges Gespräch ist nicht geeignet, in diesen Bereichen zu validen Ergebnissen zu kommen. Der Feststellung der allgemeinen Studierfähigkeit dienen die schulischen Abschlussprüfungen, in die auch die Leistungen der letzten beiden Schuljahre einfließen. Geeignete Kriterien zur Feststellung einer fachspezifi-

schen Studierfähigkeit sind fachlich einschlägige Schulnoten und fachspezifische Studierfähigkeitstests.

Im Rahmen des Auswahlverfahrens der Hochschulen können auch Binnenquoten gebildet werden, z. B. direkte Zulassung bis zu einer bestimmten Durchschnittsnote, danach Anwendung weiterer Kriterien.

Die Zahl der Teilnehmer am Auswahlverfahren kann begrenzt werden (Vorauswahl). Die Vorauswahl erfolgt nach Wahl der Hochschule unter Zugrundelegung eines oder mehrerer der folgenden Kriterien:

- Grad der Qualifikation nach § 27 (Durchschnittsnote des Schulabschlusses),
- gewichtete Einzelnoten des Schulabschlusses, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,
- Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,
- Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit,
- Grad der Ortspräferenz oder
- eine Kombination dieser Maßstäbe.

Die Hochschulen können auf diese Weise wählen zwischen einer Einladung der nach dem Grad der Qualifikation Besten unabhängig von dem Grad ihrer Ortspräferenz. Dies entspräche der Sachlage bei örtlichem NC, wo die Hochschulen gar nicht wissen, ob die Bewerber sich auch andernorts beworben haben. Alternativ können die Hochschulen sich auch auf Bewerber mit hoher Ortspräferenz konzentrieren, sofern sie von den Bewerbern nicht nur eine starke Bindung zum Fach, sondern auch eine besondere Identifikation mit der Hochschule für wünschenswert halten.

Eine Wartezeitquote (Nummer 2) ist nicht verzichtbar, wenn im Übrigen nur das Kriterium Abiturdurchschnittsnote zwingend anzuwenden ist. Letzteres Kriterium führt zu Grenznoten, bis zu denen 100 Prozent der Bewerber zugelassen werden, und ab denen – ohne eine Wartezeitquote – kein Bewerber zugelassen würde. Dies wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig.

Verfassungsrechtlich zulässig wäre ein Verzicht auf die Wartezeitquote dagegen dann, wenn nach dem Landesrecht über die Abiturdurchschnittsnote hinaus mehrere andere Auswahlkriterien obligatorisch zur Anwendung kommen, die insgesamt zu einem offenen System führen, das nicht ausschließlich auf der Schulabschlussnote beruht, sondern auf differenzierten Eignungskriterien, die dem jeweiligen Studiengang adäquat sind.

§ 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 6 stellt sicher, dass die Abiturbesten- und die Wartezeitquote vor der Quote für das Auswahlverfahren abgearbeitet werden. Dies ist die einzig sinnvolle Reihenfolge: Die Abiturquote soll eine Quote für die Abiturbesten sein und muss deshalb als erste abgearbeitet werden. In der Wartezeitquote werden Bewerber zugelassen, die in mehreren vorherigen Semestern weder nach der Abiturnote noch im Hochschulauswahlverfahren erfolgreich waren. Es besteht daher kein Interesse, sie erneut in die Hochschulauswahl einzubeziehen. Daher kann die Wartezeitquote ebenfalls vor der Hochschulquote per Computer abgearbeitet werden.

Die in dem neuen Zulassungsverfahren für einen größeren Anteil der Studienplätze den Hochschulen zugewiesene Verantwortung für die Auswahl der Studierenden ist ein wichtiges Element bei der Entwicklung eines hochschulspezifischen Profils und entfaltet damit Wirkung im nationalen wie im internationalen Wettbewerb um die Studienbewerberinnen und Studienbewerber. Soweit die Länder in diesem Kontext mit ihren Hochschulen Zielvereinbarungen oder Hochschulverträge schließen, können hier deshalb auch individuelle Absprachen mit einzelnen Hochschulen hinsichtlich der Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens getroffen werden. Mit den Hochschulen individuell vereinbarte Modalitäten des Zulassungsverfahrens, etwa über die konkrete Gewichtung der Abiturdurchschnittsnote, ermöglichen ein höheres Maß an Flexibilität bei der Verfolgung hochschulpolitischer Ziele als für alle Hochschulen eines Landes geltende diesbezügliche Festlegungen im Landeshochschulrecht.

Entscheidend für die Zielerreichung des neuen Zulassungsverfahrens ist, dass seine Auswahlkriterien eine höhere Aussagekraft für den Studienerfolg haben als die bisher angewandten Kriterien.

Nach dem geltenden Recht werden die Bewerber nach den Kriterien Abiturdurchschnittsnote, Wartezeit und in einem Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben. Im Rahmen des Auswahlverfahrens beauftragen die Hochschulen im Regelfall die ZVS mit der Auswahl nach der Abiturdurchschnittsnote. Faktisch kommen daher nahezu ausschließlich die Kriterien Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit zur Anwendung.

Zur Validität der einzelnen Zulassungs- und Auswahlkriterien liegen folgende Erkenntnisse vor:

- Auswahlkriterium Abiturdurchschnittsnote

Nach allen wissenschaftlichen Untersuchungen ist die Abiturdurchschnittsnote der beste Einzelprädikator für die Feststellung der allgemeinen Studierfähigkeit. Die Abiturdurchschnittsnote ist daher für eine optimale Bewerberauswahl unverzichtbar.

Nach dem Ergebnis der HIS-Studienabbruchstudie 2002 (S. 59) steht die Durchschnittsnote bei Erwerb der Hochschulreife in einem deutlichen Zusammenhang mit dem Studienerfolg. Mit der Abiturnote allein kann jedoch nicht auf die künftigen Studienleistungen geschlossen werden. Die Schulzensuren sind nur ein grober Prädikator für ein mehr oder minder erfolgreiches Studium. Eine gute oder sehr gute Durchschnittsnote im Abitur ist kein Garant für ein erfolgreiches Studium: 18 Prozent der Studienabbrecher haben ihre Hochschulreife mit der Note 1 erworben.

Nach dem Ergebnis der HIS-Studie (S. 24, 49 ff.) scheitern viele Studienabbrecher an den Hochschulen aus Leistungsgründen. Bei jedem zweiten Studienabbruch haben entsprechende Selbsterfahrungen eine Rolle gespielt. Der wichtigste Leistungsgrund, der zum Studienabbruch beiträgt, steht im Zusammenhang mit „zu hohen Studienanforderungen“. Hier kommt es zu einer Problemhäufung in den Fachbereichen Mathematik/Naturwissenschaften, Agrarwissenschaften und Ingenieurwissenschaften.

Das hohe Aggregationsniveau der Abiturdurchschnittsnote führt dazu, dass die Durchschnittsnote zum Abgleich mit

studienfachspezifischen Anforderungen nur begrenzt geeignet ist. Insbesondere gibt sie weder der aufnehmenden Hochschule noch den Studienanfängern selbst klare Auskunft über deren fachliches Kenntnisprofil sowie über fachbezogene persönliche Stärken und Schwächen.

Nicht allgemein schulische Defizite verstärken das Studienabbruchrisiko, sondern der Mangel an ganz bestimmten Studienvoraussetzungen. Fehlt den Studienanfängern die Fähigkeit zur selbständigen Studiengestaltung und bestehen starke Defizite in Mathematik und Naturwissenschaften, so wird der Einstieg ins Studium deutlich erschwert oder gelingt überhaupt nicht.

Erhebliche Diskrepanzen zwischen Studienabbrechern und erfolgreichen Absolventen lassen sich sowohl hinsichtlich der mathematischen und naturwissenschaftlichen Studienvoraussetzungen feststellen als auch hinsichtlich der Fähigkeit zur selbständigen Studiengestaltung. 37 Prozent der Studienabbrecher in den Fachbereichen Mathematik/Naturwissenschaften und Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie 32 Prozent der Abbrecher in Ingenieurwissenschaften hatten starke Defizite in Mathematik. Unter den erfolgreichen Absolventen dieser Fächergruppen traf dies lediglich auf 12 Prozent der Examinierten zu. Aber auch in den anderen Fächergruppen – mit Ausnahme der Rechtswissenschaften – fehlten den Studienabbrechern zu höheren Anteilen als den Absolventen mathematische Vorkenntnisse. Mangelnde Fähigkeit zur selbständigen Studiengestaltung werden hingegen vor allem von den Studienabbrechern in Rechtswissenschaften, Kunst, den Lehramtsstudiengängen und in Sprach- und Kulturwissenschaften angegeben.

- Auswahlkriterium Einzelnoten

Für Einzelnoten als Auswahlkriterium spricht, dass sie spezifische Begabungen und Interessen widerspiegeln. Allerdings können spezifische Fachnoten fehlen, wenn das Fach abgewählt oder von der Schule nicht angeboten wurde, oder sie können das Ergebnis unterschiedlich umfangreicher Leistungs- und Grundkurse sein. Eine gewichtete Kombination von Einzelfachnoten kann in bestimmten Fachbereichen eine Erhöhung der Prognosekraft gegenüber der Abiturdurchschnittsnote erbringen, allerdings nicht in gleicher Weise wie fachspezifische Tests. Daher bietet sich eine Notengewichtung in der Regel nur dann an, wenn Ergebnisse eines fachspezifischen Tests nicht vorliegen. Insbesondere Defizite in Mathematik und in den Naturwissenschaften können durch fachspezifische Tests wesentlich besser und insbesondere gezielter festgestellt werden als durch eine Berücksichtigung der entsprechenden Schulnoten.

- Auswahlkriterium Studierfähigkeitstest

Für die Feststellung der fachspezifischen Studierfähigkeit ist ein fachspezifischer Test das beste Instrument. Es ist darüber hinaus wissenschaftlich erwiesen, dass eine Kombination von Abiturdurchschnittsnote und Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests zu einer beträchtlichen Erhöhung der Prognosekraft gegenüber dem Einzelkriterium Abiturdurchschnittsnote führt.

Die Kombination von Testergebnissen mit der Abiturdurchschnittsnote führt außerdem zu einer erheblichen Verbesserung der Vergabegerechtigkeit:

– Ein Bewerber mit einem Notendurchschnitt von 1,5 studiert im Regelfall erfolgreicher als ein Bewerber mit dem Notendurchschnitt 2,5 und dieser wiederum erfolgreicher als ein Bewerber mit dem Notendurchschnitt 3,5. Dieselbe Aussage kann jedoch nicht getroffen werden bei zwei Bewerbern, deren Noten sich nur im Zehntelbereich unterscheiden. Dies gilt in besonderem Masse, solange eine Vergleichbarkeit von Abitur- und Schulnoten zwischen Ländern, Schulen und selbst einzelnen Schulklassen nicht gegeben ist.

– Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann aber auch bei Vergleichbarkeit der Abiturdurchschnittsnoten nicht gesagt werden, dass jeder Bewerber mit dem Notendurchschnitt der Grenznote von z. B. 1,7 für das Studium und den Beruf geeignet ist, alle Bewerber mit dem Notendurchschnitt 1,8 dagegen nicht. Ein alleiniges Abstellen auf die Abiturdurchschnittsnote würde jedoch dazu führen, dass die Bewerber mit einem Notendurchschnitt bis zur Grenznote zu 100 Prozent, die auch nur ein Zehntel darüber liegenden Bewerber zu 0 Prozent zugelassen würden. Daher kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht allein auf die Abiturdurchschnittsnote abgestellt werden.

– Die Kombination von Testergebnissen mit der Abiturdurchschnittsnote führt zu einer erheblichen Vergrößerung der Zulassungschancen für geeignete Bewerber, wie das frühere Medizinzulassungsverfahren gezeigt hat: 30 Prozent der aufgrund der Kombination Zugelassenen wären allein aufgrund der Abiturnote nicht zugelassen worden. Diese Bewerber studierten erfolgreicher als die allein aufgrund des Abiturs Zugelassenen. Bei den Testbesten wären sogar 90 Prozent allein aufgrund der Abiturnote nicht zugelassen worden.

– Die Kombination mehrerer Kriterien verhindert den so genannten Grenznotenterror. Wer die bisherige Abiturgrenznote verfehlt hätte, hat bei gutem Testergebnis gleichwohl eine realistische Zulassungschance. Bei alleiniger Auswahl nach Abiturnote und Wartezeit muss, wer die Grenznote knapp verfehlt, so lange warten wie der schlechteste Bewerber. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu auf folgende negative Auswirkungen hingewiesen:

  - Lange Wartezeiten führen zu sozialer Selektion, da einkommensschwache Familien sich lange Wartezeiten nicht leisten können.

  - Durch Wartezeitquoten verzögerte Zulassungen führen zur Doppelbelastung des Bildungssystems, da dem Studium vielfach eine berufliche Ausbildung zur Wartezeitüberbrückung vorgeschaltet wird.

– Bewerber mit beruflicher Bildung und deutsche wie ausländische Bewerber mit ausländischem Hochschulabschluss verfügen über keine Abiturdurchschnittsnote. Ihre Vorbildungsnoten werden derzeit in schematischen Verfahren in Durchschnittsnoten umgerechnet. Mit diesen nehmen sie dann an der Auswahl nach der Durchschnittsgrenznote teil. Eine Vergleichbarkeit wird unterstellt, obwohl sie nicht gegeben ist. Allein für alle Bewerber gleiche Tests – vergleichbar dem SAT in den USA – können hier Abhilfe in Form einer vergleichbaren Bewertung der Vorbildung schaffen.

Weitere Vorteile von Tests sind: Die Objektivität der Ergebnisse ist deutlich höher als bei Schulnoten. Tests sind neutral gegenüber den Geschlechtern und Angehörigen sozialer Gruppen und Tests sind nicht trainierbar.

Sofern fachspezifische Studierfähigkeitstests bundesweit durchgeführt werden sollen, könnte dies erstmals im Spätherbst 2005 geschehen. Die Entwicklungskosten pro Test belaufen sich auf rd. 100 000 Euro. Für die zurzeit sieben Studiengänge im ZVS-Verfahren würden fünf Tests benötigt. Die Kosten der Testanwendung (Druck, Transport, Testabnahme und Auswertung) könnten durch die auch bei ausländischen Tests (z. B. SAT) üblichen Testgebühren in Höhe von rd. 20 Euro finanziert werden.

Die Tests sollten nach Möglichkeit bundeseinheitlich entwickelt und den Hochschulen zur Anwendung zur Verfügung gestellt werden. Anderenfalls würden 16 Länder oder noch mehr Hochschulen und Fachbereiche eigene Tests erstellen. Dies würde nicht nur den finanziellen Aufwand deutlich erhöhen, sondern auch die Bewerber zu zahlreichen Reisen zu Tests zwingen. Bundeseinheitliche, nur fachspezifisch differenzierte Tests können wohnortnah abgenommen werden (auch im Ausland).

- Auswahlkriterium Auswahlgespräch

Im Rahmen des früheren Besonderen Auswahlverfahrens der ZVS für den Bereich der Medizin mussten die Hochschulen 15 Prozent der Studienplätze aufgrund von Auswahlgesprächen vergeben. Nach der wissenschaftlichen Evaluation der Verfahrensergebnisse lag der Studienerfolg der so Ausgewählten deutlich niedriger als der Studienerfolg der nach Abitur und Testergebnis Ausgewählten. Auswahlgespräche, die als Pflicht durchgeführt werden, bringen sonach gegenüber einer Auswahl nach der Abiturnote tatsächlich keinen Vorteil.

Ein völlig anderes Bild ergibt sich, wenn Hochschulen die Möglichkeit zur eigenen Bewerberauswahl erhalten und hiervon aus eigenem Interesse Gebrauch machen. Selbst gewollte Auswahlgespräche haben eindeutig positive Effekte:

– In von der Hochschule gewollten und strukturierten Auswahlgesprächen ausgewählte Bewerber schreiben sich bis zu 100 Prozent ein, haben also eine deutlich größere Bindung an Fach und Hochschule.

– Für in derartigen Auswahlgesprächen ausgewählte Bewerber fühlen sich Hochschullehrer deutlich mehr verantwortlich.

– Nur in strukturierten Auswahlgesprächen können Studienmotivation und Identifikation mit dem Fach sowie Fehlvorstellungen über das Fach festgestellt werden. Selbst Bewerber mit sehr gutem Abitur haben zum Teil gravierende Fehlvorstellungen, die zu Studienabbrüchen führen. Ihnen können und sollen in Zukunft rechtzeitig bessere Studienalternativen empfohlen werden.

– Die Kombination von Abiturdurchschnittsnote, Studierfähigkeitstests und strukturierten Auswahlgesprächen führt zu Erfolgsquoten von bis zu 95 Prozent erfolgreichen Absolventen innerhalb der Regelstudienzeit!

– Die Stärke der Studienmotivation hat nach dem Ergebnis der HIS-Studie (S. 19 ff., 53 ff.) großen Einfluss auf den Entschluss zum Studienabbruch. Mit dem Nachlassen des Interesses an einem bestimmten Fach und seinen beruflichen Möglichkeiten wächst die Abbruchneigung. Ohne Identifikation mit dem eigenen Studium fällt ein Durchhalten schwer.

Das bedeutet, die Studienmotivation bedarf der Identifikation mit dem Fach und dem angestrebten Beruf sowie der beruflichen Perspektive. Bei 61 Prozent aller Studienabbrecher ist mindestens einer dieser Aspekte nicht gegeben. 16 Prozent bezeichnen die fehlende Studienidentifikation und -motivation sogar als die entscheidende Ursache ihrer examenslosen Exmatrikulation. Als das gravierendste Problem in diesem Zusammenhang zeigen sich „falsche Studienerwartungen“. Bei jedem zweiten Studienabbrecher spielt dieses Abbruchmotiv eine Rolle. Diese Studierenden hatten zu Studienbeginn entweder falsche Vorstellungen von ihrem Fach oder auch von sich selbst. Angesichts der Verbreitung dieses Abbruchgrundes ist den Informations- und Kenntnisdefiziten der Studieninteressierten eine starke abbruchfördernde Wirkung zuzuerkennen.

Die differenzierte Nachfrage bestätigt eine große Diskrepanz zwischen Studienerwartungen und -erfahrungen bei den Abbrechern. Besonders deutlich sind die Differenzen dabei hinsichtlich der Vorstellungen, die das eigene Leistungsvermögen betreffen. 2 von 3 erfolgreichen Absolventen hatten ihr Leistungsvermögen vor Studienbeginn richtig eingeschätzt. Bei den Studienabbrechern trifft dies nur auf 38 Prozent zu. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Vorstellungen in Bezug auf die Studieninhalte und -anforderungen.

Die Studierenden erwarten und brauchen von den Hochschulen mehr Orientierungshilfe und Betreuung. Investitionen in entsprechende Angebote würden Lehre und Studium optimieren und zur Erhöhung der Studienerfolgsquote beitragen.

- Auswahlkriterium Berufsausbildung oder Berufstätigkeit

Bewerber mit beruflicher Qualifikation verfügen vielfach nicht in demselben Umfang über schulische Vorkenntnisse wie Bewerber mit schulischer Qualifikation. Dafür besitzen sie berufliche Vorkenntnisse und berufspraktische Erfahrungen, die für den angestrebten Studiengang von Nutzen sein können. Die Hochschulen können diesem Umstand durch das Auswahlkriterium Berufsausbildung oder Berufstätigkeit angemessen Rechnung tragen. Vom Begriff „Berufstätigkeit“ werden insbesondere auch die in § 34 Satz 1 Nr. 1 bis 3 HRG genannten Tätigkeiten sowie berufliche Praktika erfasst.

- Auswahlkriterium Wartezeit

Das Auswahlkriterium Wartezeit führt zu deutlich niedrigeren Erfolgsquoten als die Auswahlkriterien Abiturdurchschnittsnote und fachspezifischer Test. Umso mehr gilt dies im Vergleich zu der Prognosekraft der Kombination von Abiturdurchschnittsnote und Testergebnis. Das Auswahlkriterium Wartezeit führt außerdem zu sozialer Selektion sowie zu einer Doppelbelastung des Ausbildungssystems. Daher ist dieses Kriterium nur soweit vorgesehen, wie dies verfassungsrechtlich erforderlich ist.

Nach den Vorstellungen des Wissenschaftsrates soll eine zentrale Serviceeinrichtung für Studienbewerbungen die

Hochschulen administrativ entlasten. Sie könnte folgende Aufgaben haben:

- Beratung über das Bewerbungs- und Vergabeverfahren
- zentrale Bewerbungsstelle
- Testmanagement (wie bei dem früheren Medizinertest)
- Auswahl der Abiturbesten und nach Wartezeit im Rahmen einer Vorauswahl
- Ranglistenerstellung für die Hochschulen
- Dokumentierung der Hochschulpräferenzen (dadurch Transparenz hinsichtlich Mehrfachbewerbungen)
- Zulassungskoordinierung nach der Auswahlentscheidung der Hochschulen:
  - Information der Bewerber über Zulassungen
  - Information der Hochschulen über Entscheidung der Bewerber (Annahme oder Nichtannahme und ggf. welchen Studienplatzes bei Zulassung zu mehreren Hochschulen)
  - Information der Bewerber über Zulassungen im Nachrückverfahren usw.

Die Einbeziehung einer zentralen Serviceeinrichtung in das Verfahren anstelle einer allein durch die Hochschulen erfolgenden Zulassung erscheint auch aus folgenden Gründen geboten:

- Überblick über die tatsächliche Zahl der Bewerber in den Studiengängen mit bundesweitem NC. Ohne zentrale Bewerbungsstelle geben die Bewerber um Studienplätze in den NC-Studiengängen eine Vielzahl von Mehrfachbewerbungen ab, ohne dass erkennbar wäre, wie viele Bewerber dahinter stehen und wie das Verhältnis von Bewerberzahl zu Studienplatzangebot ist,
- Reduzierung von Nachrückverfahren mit der Folge eines verspäteten Studienbeginns,
- Minimierung des Verwaltungsaufwandes für die Hochschulen.

Zu Nummer 3 (Neufassung der Nummer 7)

Der weggefallene Regelungsteil ist entbehrlich, weil im Rahmen des neuen Zulassungsverfahrens die weiteren Studienplätze von den Hochschulen vergeben werden und das besondere Auswahlverfahren entfällt. Inhaltlich erfolgt keine Abweichung vom Regelungsvorschlag des Bundesrates.

Zu Nummer 4 (Neufassung der Nummer 8)

Die Änderungen betreffen zum einen die nach Artikel 75 Abs. 3 GG zu bestimmende Frist für die Anpassung des Landesrechts an das geänderte Rahmenrecht (§ 72 Abs. 1 Satz 9 HRG neu) und zum anderen die erstmalige Anwendbarkeit des neuen Zulassungsverfahrens (§ 72 Abs. 2 HRG). Die Regelung zur erstmaligen Anwendbarkeit des neuen Zulassungsverfahrens entspricht der bisherigen Regelungssystematik. Danach ist bis zum Inkrafttreten des geänderten Hochschulzulassungsrechts der Länder der geltende Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen nach Maßgabe des geänderten Rahmenrechts anzuwenden. Verzichtet wird künftig auf die bislang in § 72 Abs. 2 Satz 6 HRG enthaltene Rechtsverordnungsermächtigung. Diese ist nicht mehr zeitgemäß und auch im Übrigen entbehrlich. Die Rechtsverordnungsermächtigung konnte erst zu einem Zeitpunkt in Anspruch genommen werden, zu dem bereits Zulassungsverfahren für vier Semester auf Basis des nach Maßgabe des geänderten Rahmenrechts geltenden Staatsvertrages der Länder durchgeführt waren. Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass ein bereits mehrfach auf dieser Grundlage durchgeführtes Zulassungsverfahren nicht ggf. auch für weitere Semester bis zum Inkrafttreten des geänderten Landesrechts durchgeführt werden kann.

Berlin, den 30. Juni 2004

Ute Berg	**Thomas Rachel**	**Grietje Bettin**	**Ulrike Flach**
Berichterstatterin	Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333